

University of Groningen

Over stopbevelen, strafbaarheid en specialiteit

Lindenberg, K.K.

Published in:
Verkeersrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Lindenberg, K. K. (2012). Over stopbevelen, strafbaarheid en specialiteit: Valt het opzettelijk niet-voldoen aan ambtelijke bevelen, gegeven op grond van art. 160 WvW 1994, onder het misdrijf van art. 184 Sr? *Verkeersrecht*, 2012(1), 4-10.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Over stopbevelen, specialiteit

Valt het opzettelijk niet- v
gegeven op grond van art.
van art. 184 Sr?

1



Mr. dr. K.K. Lindenberg *

Wanneer een bestuurder opzettelijk geen gehoor geeft aan verkeersbevelen van de politie, zoals een stopbevel of een bevel tot het ter inzage afgeven van het rijbewijs, dan is op voorhand moeilijk te zeggen hoe justitie daarop zal reageren. De gedraging kan bestuursrechtelijk worden afgedaan, maar ook strafrechtelijk, en in dit laatste geval als overtreding of als het misdrijf van art. 184 Wetboek van Strafrecht. Het afdoeningsbeleid is niet helder. Ook de rechtspraak draagt bij aan de onzekerheid, nu de ene rechter vindt dat de gedraging inderdaad het genoemde misdrijf kan opleveren, terwijl de andere rechter dat misdrijf in deze context uitsluit. In deze bijdrage wordt tot de conclusie gekomen dat art. 184 Sr wel degelijk van toepassing is en dat het vervolgingsbeleid op dit terrein kan worden verduidelijkt.

* Universitair docent straf(proces) recht aan de Rijksuniversiteit Groningen, rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Groningen.

strafbaarheid en

niet-voldoen aan ambtelijke bevelen, 160 WVV 1994, onder het misdrijf

Inleiding

Handhaving van verkeersrecht vindt voor een belangrijk deel plaats door uitoefening van de bevoegdheden die zijn opgenomen in art. 160 van de Wegenverkeerswet 1994 (WVV 1994). Op basis van dit artikel kunnen diverse vorderingen aan bestuurders worden gedaan. Het gaat kort gezegd om de vordering (a) tot stoppen, (b) tot inzage van het rijbewijs, (c) tot meewerken aan een voertuigonderzoek en (d) tot meewerken aan het voorlopig onderzoek van uitgedemde lucht, alsmede om (e) bevelen in het verkeersbelang.

Opmerkelijk is dat de gevolgen van niet-meewerken aan de vorderingen niet goed zijn te voorzien, vooral niet voor de bestuurder zelf. Dat ligt om te beginnen aan de betrokken regelingen. De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv; ook wel Wet Mulder) verbindt aan het niet-voldoen aan bepaalde vorderingen een bestuurlijke boete.¹⁾ Voorts is binnen de Wegenverkeerswet 1994 het niet-voldoen aan de vorderingen strafbaar gesteld als overtreding (art. 177 jo. 178 WVV 1994). Ten slotte is het misdrijf van art. 184 lid 1 Sr van toepassing op het *opzettelijk* niet-voldoen aan vorderingen. Dit misdrijf luidt, voor zover van belang:

‘Hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten (...) wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.’

Er bestaat echter geen verplichting om gevallen van (verondersteld) opzettelijk handelen met het misdrijf van art. 184 Sr af te doen; de sanctionering kan ook plaatsvinden binnen de vooromschreven lichtere kaders. Dit zorgt ervoor dat de overheid in de regel uit drie sanctiekaders kan kiezen: dat van de Wahv (bestuurlijke boete), dat van de overtreding (art. 160 jo. art. 177 en 178 WVV 1994) en dat van het misdrijf (art. 184 Sr). Men kan zich afvragen of het hier uitmaakt of je door de hond of door de kat gebeten wordt. Doet de wijze van afdoening er echt toe? Een bevestigend antwoord ligt voor de hand, zelfs indien alle gevallen zouden resulteren

in de verplichting tot het betalen van een geldsom. Er zit verschil in beleving tussen de ontvangst van een beschikking tot betaling van een bestuurlijke boete en de ontvangst van een dagvaarding waarin men als verdachte wordt opgeroepen te verschijnen voor de strafrechter. Met name is te verwachten dat de burger zich de verschillen aantrekt die zijn justitiële documentatie betreffen (het ‘strafblad’): een bestuurlijke boete heeft geen gevolgen voor die documentatie, een veroordeling ter zake van een overtreding blijft vijf jaar in die documentatie staan en een veroordeling ter zake van een misdrijf blijft daarin twintig jaar staan.²⁾

Zo de burger al op de hoogte is van de drie afdoeningssferen, dan nog vindt hij geen beleid waaruit hij kan afleiden in welke gevallen hij een dagvaarding ter zake van art. 184 Sr kan verwachten.³⁾ In de afgelopen jaren is de voorzienbaarheid nog verder afgebrokkeld door een ontwikkeling in de jurisprudentie van de feitenrechter. Er is een verwarrend beeld ontstaan. Enerzijds wordt in een aantal gevallen waarbij de vordering was gegeven krachtens art. 160 WVV 1994, tot een veroordeling gekomen wegens overtreding van art. 184 Sr.⁴⁾ In deze gevallen wordt art. 160 WVV 1994 dus aangemerkt als ‘wettelijk voorschrift’ in de zin van art. 184 Sr en heeft het bestaan van een zelfstandige strafbaarstelling in de Wegenverkeerswet 1994 geen invloed op die beslissing. Anderzijds is in andere uitspraken tot de conclusie gekomen dat art. 160 WVV 1994 van de werkingssfeer van art. 184 Sr moet worden uitgesloten.⁵⁾ In een van de laatstbedoelde uitspraken is de beslissing als volgt gemotiveerd:

‘[N]u artikel 177 van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat het niet voldoen aan de vordering als bedoeld in artikel 160 (...) van die wet een overtreding is en die overtreding aldus afzonderlijk strafbaar is gesteld, zou vervolging op grond van art. 184 van het Wetboek van strafrecht wegens overtreding van artikel 160 (...) van de Wegenverkeerswet 1994 het wettelijk systeem van de Wegenverkeerswet 1994 door kruisen’.⁶⁾

Er zijn nu kennelijk twee opvattingen die elkaar uitsluiten.⁷⁾ In het nu volgende zal worden nagegaan hoe sterk de argumenten zijn voor de opvatting dat art. 184 Sr bij de verkeersvorderingen is

1. Voor het niet-voldoen aan de vordering tot inzage van het rijbewijs en de vordering tot meewerken aan het voorlopig onderzoek van uitgedemde lucht, zie art. 2 Wahv in samenhang met de in de bijlage genoemde feitcodes K150a tot en met K150f, en K155. Het niet-voldoen aan het stopbevel in art. 160 WVV 1994 staat niet zelfstandig vermeld in de bijlage. Toch kan dit administratiefrechtelijk worden afgedaan indien de vordering is gegeven door middel van een rode lamp of verlicht transparant (‘stop politie’). Niet voldoen aan deze vorderingen is in strijd met art. 83 RVV 1990 en valt op grond van feitcodes R628a en R628b in de bijlage binnen het bereik van de Wahv.
2. Zie de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, in het bijzonder art. 4 en art. 6 (voor ernstiger misdrijven geldt een langere termijn).
3. In het slot van deze bijdrage wordt hierop nader ingegaan.
4. Zie Hof Leeuwarden 6 januari 2009, LJN BG8952, Hof Arnhem 29 december 2010, LJN BO9220 en Hof Arnhem 18 maart 2011, LJN BP8653, hierna opgenomen onder nr. 2012/3.
5. Zie Hof Leeuwarden 22 september 2008, VR 2009/89, Rb. Zwolle-Lelystad 6 februari 2009, ongepubliceerd (deze uitspraak lag ten grondslag aan Hof Arnhem 18 maart 2011, LJN BP8653, zie de vorige noot) en zeer recentelijk nog Rb. Maastricht 15 november 2011, LJN BU4411, hierna opgenomen onder nr. 2012/4.
6. Hof Leeuwarden 22 september 2008, VR 2009/89. In Rb. Maastricht 15 november 2011, LJN BU4411 wordt een soortgelijke redenering gebruikt, daarbij leunend op voornoemd arrest van 22 september 2008.
7. Men zou op dit punt de toepasselijkheid van art. 184 Sr reeds kunnen beargmenten door simpelweg te verwijzen naar arresten van de Hoge Raad waarin hij werd gevraagd te oordelen over veroordelingen wegens art. 184 Sr jo. art. 33 WVV 1935 (dit laatste is de voorganger van art. 160 WVV 1994) en waarin hij die veroordelingen in stand liet. Zie o.m. HR 4 mei 1965, VR 1965/84 en HR 23 juni 1992, VR 1993/125. De cassatiemiddelen waren hier echter niet gericht op de toepasselijkheid van art. 184 Sr in relatie tot de verkeerswetgeving en daarmee is de materiële rechtelijke waarde voor de onderhavige kwestie onzeker. Ik stap daarom over deze arresten heen.

8. Smidt II, p. 179 (MvT).
9. Smidt II, p. 177 (MvT). Zie daarover ook A.A. van der Feltz, *Bijdrage tot de verklaring van art. 184 Wetboek van Strafrecht*, Arnhem: Slot & Zoon 1887, p. 5-26.
10. Smidt II, p. 177 (MvT).
11. Vgl. bijvoorbeeld de wetten die ter sprake komen in HR 22 februari 1932, NJ 1932/1171 m.nt. Pompe en HR 13 november 1933, NJ 1934/355 m.nt. Taverne, waaronder de Wegenbelastingwet 1928, de Invaliditeitswet en de Ongevallenwet 1921. Zie over dit thema voorts P.A.M. Mevis & R.J. Verbeek, 'Strafbaarheid ter zake van het niet opvolgen van ambtelijk bevel vraagt meer aandacht voor de strafrechtelijke bestanddelen van artikel 184 Sr', *DD* 2010, 33, p. 574.
12. Zie Hof Arnhem 18 maart 2011, LJN BP8653. Weliswaar wordt in de motivering nog aanvullend verwezen naar twee eerdere arresten (Hof Leeuwarden 6 januari 2009, LJN BG8952 en Hof Arnhem 29 december 2010, LJN BO9220), maar in die arresten is op dit punt geen uitleg gegeven.
13. Hof Leeuwarden 22 september 2008, VR 2009/89.
14. De combinatie tussen de bevelen in de APV's en art. 184 Sr is in de jurisprudentie eveneens omstreden, maar om andere redenen. Ik verwijs daarvoor kortheidshalve naar P.A.M. Mevis & R.J. Verbeek, 'Strafbaarheid ter zake van het niet opvolgen van ambtelijk bevel vraagt meer aandacht voor de strafrechtelijke bestanddelen van artikel 184 Sr', *DD* 2010, 33, p. 561-581. Voor een geval van afwijzing van specialiteit van de APV ten opzichte van art. 184 Sr, zie Rb. 3 maart 2011, LJN BP9748.
15. In P.A.M. Mevis & R.J. Verbeek, 'Strafbaarheid ter zake van het niet opvolgen van ambtelijk bevel vraagt meer aandacht voor de strafrechtelijke bestanddelen van artikel 184 Sr', *DD* 2010, 33, p. 580-581, pleiten auteurs juist voor het verwijderen van de bijzondere strafbaarstellingen in afzonderlijke regelingen, om daarmee alles, voor zover opzettelijk gepleegd, onder art. 184 Sr te brengen. Zij kunnen zich echter wel een afwijkend – zo ik begrijp: milder – regime voorstellen voor de specifieke bevoegdheden in art. 160 lid 1 WVV 1994 (de vordering tot stilhouden en de vordering tot inzage van het rijbewijs).
16. Discussie ontstond met name naar aanleiding van HR 9 februari 1988, NJ 1988/613, m.nt. GEM, in welk arrest werd geoordeeld dat art. 242 Sr (verkrachting) als specialis moest worden gezien van art. 246 Sr (aanranding). In de discussie speelde mee dat verkrachting binnen huwelijk toentertijd niet strafbaar was. Zie o.m. J.L. van der Neut en W. Wedzinga, 'Een bijzonder geval van verkrachting', *DD* 1988, p. 529-538, J.F. Nijboer, 'Lex specialis derogat legi generali', *DD* 1989, p. 160-165 en G.J.M. Corstens, 'Verkrachting: lex specialis of bijzondere regeling?', *DD* 1989, p. 166-171. Tegenwoordig is verkrachting binnen huwelijk strafbaar en wordt geen specialiteit meer aangenomen (HR 22 november 1994, NJ 1995/157).
17. Zie Noyon/Langemeijer & Rummelink, aant. 12 bij art. 55 Sr (bewerkt door A.J. Machielse; bijgewerkt tot 1 juni 2005) en de daar genoemde rechtspraak.
18. Zie bijvoorbeeld HR 6 december 1960, NJ 1961/54 (VR 1961/2; red. VR); HR 15 november 1988, NJ 1991/314; HR 24 juni 1997, NJ 1998/73; HR 7 april 1998, NJ 1998/729; HR 1 december 1998, NJ 1999/470; HR 30 mei 2006, NJ 2006/319. Over deze vorm van specialiteit zie De Hullu, *Materieel Strafrecht*, 4e

uitgesloten, om ten slotte de vraag te kunnen beantwoorden of het opzettelijk negeren van een ambtelijk bevel, gegeven op grond van art. 160 WVV 1994, onder de reikwijdte van art. 184 Sr valt. Hierbij zij aangetekend dat ervan wordt uitgegaan dat de bevelen bevoegdlijk zijn gegeven; de bevoegdheidskwestie is hier niet de kern van onderzoek.

Art. 184 Sr

In art. 184 Sr gaat het om een bevel of een vordering 'krachtens wettelijk voorschrift gedaan'. Blijkens de wetsgeschiedenis is voor de term 'wettelijk voorschrift' gekozen, zodat daaronder niet alleen formele wetten, maar bijvoorbeeld ook verordeningen kunnen worden verstaan.⁸⁾ De Wegenverkeerswet 1994 valt als formele wet zonder meer onder die aanduiding.

Met de invoering van art. 184 Sr in 1886 beoogde de wetgever een einde te maken aan allerhande in bijzondere regelingen voorkomende strafbaarstellingen van niet-meewerken aan bevelen van de desbetreffende gezagsdragers. Daarmee zou niet alleen een uniforme strafbaarstelling ontstaan, maar ook een uniform sanctiekader (de sancties in de afzonderlijke regelingen liepen fors uiteen).⁹⁾ Door de introductie van art. 184 Sr mocht volgens de wetgever worden aangenomen 'dat voortaan geene bijzondere bepalingen daarnevens zullen ontstaan en zodoende het gevaar zal worden vermeden om, gelijk thans, een aantal strafbepalingen te hebben, die volstrekt niet passen in het algemeene strafstelsel, noch in behoorlijk verband staan tot elkander en tot andere gelijksoortige voorschriften'.¹⁰⁾ Zoals blijkt uit de aanstonds te bespreken geschiedenis van art. 160 WVV 1994, heeft deze overweging de wetgever er niet van weerhouden na de introductie van het Wetboek van Strafrecht afzonderlijke strafbaarstellingen op te nemen in het verkeersrecht. Ook in het algemeen lijken de afzonderlijke strafbaarstellingen van niet-meewerken snel weer in zwang te zijn gekomen.¹¹⁾

Een afzonderlijke strafbaarstelling van niet-meewerken kan de toepasselijkheid van art. 184 Sr alleen blokkeren wanneer die afzonderlijke strafbaarstelling als een zogenoemde geprivilegieerde specialis is aan te merken ten opzichte van art. 184 Sr ('lex specialis derogat legi generali'; de bijzondere wet verdringt de algemene). Geprivilegieerd wil hier zeggen dat de strafbaarstelling als lichter is te beschouwen. Dat is voor de combinatie van art. 160, 177 en 178 WVV 1994 inderdaad het geval. Die combinatie levert niet alleen een lichter strafbaar feit op (een overtreding tegenover het misdrijf van art. 184 Sr), maar heeft ook een lichtere maximumsanctie (twee maanden hechtenis tegenover drie maanden gevangenisstraf in art. 184 Sr). De kernvraag is dus of de genoemde combinatie een specialis vormt van art. 184 Sr. Op deze vraag wordt in de volgende paragraaf ingegaan. Op voorhand kan echter worden gezegd dat het antwoord niet kan worden gevonden in de wetsgeschiedenis van het veel oudere art. 184 Sr. In dat opzicht is het onbevredigend dat het rechterlijk oordeel dat art. 184 Sr en 160 WVV 1994 kunnen samengaan, tot dusver slechts is onderbouwd met de stelling dat

dit 'gelet op de wetsgeschiedenis van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht' zo is.¹²⁾

Voorts oogt het in de inleiding geciteerde oordeel waarin de combinatie van art. 184 Sr en art. 160 WVV 1994 juist wordt uitgesloten ('nu artikel 177 van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat...') ook wat kort door de bocht.¹³⁾ Het enkele feit dat in strijd handelen met art. 160 WVV 1994 in die wet zelf als overtreding strafbaar is gesteld, was voor dat oordeel voldoende. Trekt men deze redenering door, dan mist art. 184 Sr toepassing bij alle bijzondere regelingen waarin niet-meewerken op enigerlei wijze al is gesanctioneerd. Zo blijft er niet veel over. Ook in Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) zijn meewerkverplichtingen opgenomen (bijvoorbeeld: 'Eenieder, die op de weg aanwezig is bij enig voorval, waardoor er wanordelijkheden ontstaan of dreigen te ontstaan of bij een tot toeloop van publiek aanleiding gevende gebeurtenis, dan wel zich bevindt in of aanwezig is bij een samenscholing, is verplicht op een daartoe strekkend bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen'). Ook deze regelingen worden dan niet meer gedekt door art. 184 Sr, omdat APV's doorgaans een algemene afsluitende bepaling hebben waarin 'overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde' strafbaar wordt gesteld.¹⁴⁾ Er is inhoudelijk veel te zeggen voor het uitsluitend als overtreding strafbaar stellen van minder ernstige vormen van ongehoorzaamheid¹⁵⁾, maar die rechtspolitieke beslissing moet door de wetgever worden genomen. Het afleiden van die beslissing uit de enkele omstandigheid dat er in de bijzondere regeling een overtreding bestaat, komt de rechtszekerheid zeker ten goede, maar is een te grote sprong.

In het onderhavige arrest, waarin de combinatie van art. 184 Sr en art. 160 WVV 1994 werd uitgesloten, valt ten slotte op dat het hof tot een vrijspraak is gekomen. Het begrip 'wettelijk voorschrift' in de tenlastelegging is kennelijk beperkt opgevat, met uitsluiting van het voorschrift van art. 160 WVV 1994. Indien art. 160 jo. 177 WVV 1994 inderdaad een specialis is ten opzichte van art. 184 Sr, had een ontslag van alle rechtsvervolgning misschien meer voor de hand gelegen (in dat geval kan niet worden gekwalificeerd omdat het bestaan van de lichtere specialis de toepasselijkheid van de generalis heeft verdrongen). Maar een vrijspraak lijkt mij in dergelijke gevallen niet minder juist, mits bij de beperkte interpretatie van bestanddelen de criteria van de generalis-specialis verhouding gehanteerd worden. Aan deze criteria kom ik nu toe.

Art. 55 lid 2 Sr

De regeling van de eerder genoemde specialis is opgenomen in art. 55 lid 2 Sr en luidt: 'Indien voor een feit dat in een algemene strafbepaling valt een bijzondere strafbepaling bestaat, komt deze alleen in aanmerking.' De uitleg van deze regel door de Hoge Raad is in de loop der tijd aangepast en soms voorwerp van hevige discussie geweest.¹⁶⁾ Details van die ontwikkeling kunnen onbesproken blijven. Van belang is in ieder geval dat vroeger alleen de zogenoemde logische specialis onder de werking

van art. 55 lid 2 Sr werd gebracht: een bepaling A bevat alle delictsbestanddelen van bepaling B en daarnaast nog een of meer andere.¹⁷⁾ In de tweede helft van de vorige eeuw is door de jurisprudentie de figuur van de systematische (of juridische) specialis erbij gekomen. Bij deze figuur heeft een bepaling niet de vorm van een logische specialis ten opzichte van een andere bepaling, maar moet niettemin op andere gronden worden aangenomen dat het gaat om een specialis ten opzichte van de andere bepaling. Die andere gronden betreffen soms de strekking en onderlinge verhouding van de bepalingen, maar bovenal de bedoeling van de wetgever.¹⁸⁾ Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat specialiteit kan worden aangenomen ingeval uit de wetgeschiedenis blijkt dat de wetgever die specialiteit ook heeft beoogd. Indien de wetgeschiedenis echter geen aanknopingspunten biedt voor het aannemen van specialiteit, dan wordt dit doorgaans ook niet aangenomen door de rechter, vooral niet wanneer de strekking van de bepalingen uiteenloopt.

Een interessant voorbeeld van een systematische specialis is art. 447e Sr (de identificatieplicht). Hierbij is ook de verhouding tot art. 184 Sr aan de orde. Het artikel luidt, verkort weergegeven: 'Hij die niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, hem opgelegd krachtens de Wet op de identificatieplicht [etc.] wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie'. Dit artikel is vastgesteld bij de Wet op de uitgebreide identificatieplicht.¹⁹⁾ In de memorie van toelichting wordt onder het thema 'sanctionering' het volgende gesteld:

'Nagegaan is op welke wijze het best kan worden opgetreden tegen het niet nakomen van de identificatieplicht. Het betreft in het bijzonder de vraag of een nieuwe strafbaarstelling moet worden geïntroduceerd of dat met de huidige strafbedreiging van artikel 184 Sr kan worden volstaan.

In de motie Nicolai (...) werd ervan uitgegaan dat overtreding van een identificatieplicht niet zou moeten leiden tot aparte strafbaarstelling, maar als strafverzwarende omstandigheid zou kunnen meetellen bij de afdoening van het strafbaar feit, waarvoor de staande- of aanhouding had plaatsgevonden. Dit sloot aan bij de bestaande aanwijzing van het College van procureurs-generaal, die ervan uitgaat dat handhaving van de identificatieplicht geen doel op zich is en maar dient bij te dragen aan de handhaving in het algemeen. (...)

Een andere optie is dat het niet voldoen aan de identificatieplicht wordt opgevat als het opzettelijk niet nakomen van een bevel of een vordering krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een toezichthoudende ambtenaar of een ambtenaar belast met opsporing of het onderzoek van strafbare feiten. Dat is reeds in artikel 184 Wetboek van Strafrecht als misdrijf strafbaar gesteld met maximaal 3 maanden gevangenisstraf of geldboete van de tweede categorie. De regering geeft de voorkeur aan een aparte strafbaarstelling, waarin de relatieve ernst van het strafbaar feit beter tot uitdrukking wordt gebracht. In het voorstel dat is gerepresenteerd in

de hiervoor genoemde motie Nicolai heeft overtreding van de identificatieplicht een accessoir karakter; vervolging vindt plaats in aansluiting op een hoofdfeit. Vervolging op grond van het misdrijf van artikel 184 Sr is in theorie weliswaar mogelijk, maar is als justitiële reactie veelal disproportioneel, vooral als de aanleiding aanhouding voor een overtreding of optreden in het kader van de openbare orde was. Met de specifieke strafbaarstelling van het niet voldoen aan de identificatieplicht kan een betere proportionele reactie worden gegeven. (...).²⁰⁾

Deze passages kunnen bezwaarlijk anders worden verstaan dan dat is beoogd het niet-voldoen aan de inzagevordering uitsluitend te verbinden aan het daarvoor ontworpen art. 447e Sr, ook in gevallen van opzettelijk handelen. Bijgevolg moet dit een systematische specialis van art. 184 Sr worden geacht, welk karakter in 2011 door het Hof Arnhem is bevestigd. In de betreffende strafzaak werd de verdachte vervolgd ter zake van art. 184 Sr, de wetgeschiedenis ten spijt. Het hof ontsloeg hem van alle rechtsvervolging onder verwijzing naar de wetgeschiedenis.²¹⁾

Hoewel bevoegdheidskwesies in deze bijdrage niet centraal staan, kan hier toch zijdelings worden opgemerkt dat art. 447e Sr, gezien zijn specialiteit ten opzichte van art. 184 Sr, de combinatie van art. 184 Sr en art. 160 WvW 1994 deels beïnvloedt. Ik bedoel dit als volgt.

De bevoegdheden in art. 160 WvW 1994 zijn controlebevoegdheden; zij dienen niet ter opsporing, maar ter handhaving van de verkeersbelangen. Uit de jurisprudentie blijkt evenwel dat de controlebevoegdheden in beginsel ook in de opsporingsfase mogen worden ingezet.²²⁾ Maar wanneer aan een bestuurder een stopbevel ex art. 160 WvW 1994 wordt gegeven enkel omdat hij verdachte is – dus ter staandehouding of aanhouding – doet zich al het eerste probleem voor. Zijn hiermee niet de bepalingen in het Wetboek van Strafvordering omzeild (art. 52 Sv e.v.)? Aan de daarin vervatte bevoegdheden tot staandehouding en aanhouding is geen actieve medewerkingsverplichting van de burger verbonden.²³⁾ Het tweede probleem doet zich voor wanneer vervolgens een vordering tot inzage van het rijbewijs wordt gedaan, louter om de identiteit van de bestuurder te verifiëren; is hij inderdaad degene die wij op het oog hebben? Hier is duidelijk dat het verband met de verkeersbelangen – in het bijzonder het nagaan van rijbevoegdheid – geheel afwezig is en dat de facto alleen de bevoegdheid van art. 2 Wet op de identificatieplicht wordt uitgeoefend.²⁴⁾ Het al dan niet opzettelijk overtreden van een vordering op grond van die wet is, zoals wij hebben gezien, exclusief als overtreding strafbaar gesteld in art. 447e Sr, met enkel een geldboete als mogelijke sanctie. In dat licht zou toepasselijkheid van zowel het misdrijf van art. 184 lid 1 Sr als de overtreding vervat in art. 160 jo. 177 en 178 WvW 1994 in het geschetste geval uitgesloten moeten worden geacht.²⁵⁾

Ik keer terug naar de onderhavige context. Beoordeeld moet worden of het opzettelijk niet-voldoen aan de ambtelijke bevelen in art. 160 WvW ook kan worden bestraft op grond van art. 184 Sr. Dat is

druk, Deventer: Kluwer 2009, p. 507-509 en Noyon/Langemeijer & Rummelink, aant. 13 bij art. 55 Sr (bewerkt door A.J. Machielse; bijgewerkt tot 1 juni 2005). Ik laat het onderscheid tussen systematische specialiteit en de zogenoemde bijzondere regeling buiten beschouwing. Zie daarover D.H. de Jong, *De macht van de tenlastelegging in het strafproces*, Arnhem: Gouda Quint 1981, p. 114-120.

19. Wet van 24 juni 2004, Stb. 300.

20. Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3, p. 16.

21. Hof Arnhem 23 mei 2011, LJN BQ6073. Indien de onderliggende vervolgingsbeslissing ook een element van willekeur zou bevatten, zou niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie wellicht meer op haar plaats zijn geweest. In de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (Stcrt. 2009, 19481, in werking getreden op 1 januari 2010) wordt alleen melding gemaakt van art. 447e Sr. De Aanwijzing zou aan duidelijkheid kunnen winnen wanneer toepassing van art. 184 Sr uitdrukkelijk zou worden uitgesloten.

22. Mits de aan de verdachte toekomende waarborgen in acht worden genomen. Zie HR 26 april 1988, NJ 1989/390, HR 13 mei 1997, NJ 1998/481 en HR 21 november 2006, VR 2007/79.

23. Zie hierover o.m. J. Rummelink, Artikel 33 Wegenverkeerswet, VR 1977, p. 168, F. Vellinga-Schootstra, 'Stop! In naam der wet?', DD 1982, p. 759 en M. Barel, 'De verkeerscontrole vanuit wetshistorisch perspectief', VR 1985, p. 315. Onlangs werd deze discussie weer actueel door het voorval waarbij een benzinedief stoptekens van de politie zou hebben genegeerd en uiteindelijk op een kunstmatig opgewekte file inreed waardoor een derde kwam te overlijden. Het incident werd in de media breed uitgemeten, waarbij ook de vraag werd opgeworpen of de roekeloos rijdende dief wel verplicht was te stoppen. In mijn ogen kan de verplichting tot stoppen in zulke gevallen doorgaans worden gegrond op art. 160 lid 6 WvW 1994 (bevelen in het verkeersbelang), vgl. HR 4 mei 1965, VR 1965/84.

24. Dit is in alle gevallen zo waarin de inzagevordering alleen ter identificatie plaatsvindt. Een ander voorbeeld is de bestuurder die getuige is geweest van een ernstig misdrijf. Dat getuige-zijn rechtvaardigt de vordering tot inzage van een identiteitsbewijs (vgl. de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht; dit is lijn met de bedoeling van de wetgever), maar de kwaliteit van bestuurder heeft met die vordering niets te maken.

25. Ik veronderstel hier natuurlijk dat uit het dossier of het onderzoek ter terechtzitting het werkelijke oogmerk van de vordering voldoende blijkt. Opvallend is dat in de aangehaalde memorie van toelichting bij de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is ingegaan op mogelijke samenloop met de Wegenverkeerswet 1994 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 218, nr. 3, p. 17), maar de relatie met art. 160 WvW 1994 kwam daarbij vreemd genoeg niet aan bod. Hoe de wetgever dacht over samenloop met art. 160 WvW 1994 in normale gevallen, blijft dus ongewis. Volgens de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht is het in geval van samenloop van art. 447e Sr met art. 160 jo. 177 WvW 1994 'niet opportuun om voor beide feiten apart een boete te geven'.

26. Hierbij laat ik de discussie buiten beschouwing die lange tijd geleden is gevoerd over de arresten HR 22 februari 1932, NJ 1932/1171 m.nt. Pompe en HR 13 november 1933, NJ 1934/355 m.nt. Taverne. In die discussie kwam naar voren dat de Hoge Raad, bij de beantwoording van de vraag of een overtredingvariant als specialis moet worden gezien ten opzichte van art. 184 Sr, wellicht het opzet inlas in overtredingen die zich alleen lieten denken in opzettelijke vorm (zie de noot van Taverne bij laatstgenoemd arrest) of dat de Hoge Raad daarbij wellicht helemaal geen acht sloeg op subjectieve bestanddelen (zie G.E. Mulder, 'De toepassing van strafbepalingen', *TvS* 1969, p. 264). Voor deze zienswijzen zijn in de latere jurisprudentie geen handvatten te vinden.
27. Kamerstukken II 1990/9, 22 030, nr. 3, p. 148.
28. Zie voor een behandeling van de wetsgeschiedenis van art. 33 WVV 1935 (de voorloper van art. 160 WVV 1994) in het kader van de reikwijdte van de controlebevoegdheden: M. Barels, 'De verkeerscontrole vanuit wetshistorisch perspectief', *VR* 1985, p. 312-315. Uitvoeriger beschrijvingen van de geschiedenis van onze verkeerswetgeving vindt men o.m. in M. Otte, *Het stelsel van gedragsregels in het wegverkeer*, Arnhem: Gouda Quint 1993, p. 7 e.v. en W.H. Vellinga, *Gevaar en schuld op de weg*, Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink 1979, p. 18 e.v.
29. Kamerstukken II 1898/99, 148, nr. 3, p. 3. De bepaling (art. 5) luidde: 'De eigenaren, houders en bestuurders van rij- of voertuigen welke door eene mechanische kracht worden voortbewogen, zijn verplicht te gedoogen, dat de daartoe door ons bevoegd verklaarde ambtenaren, ter verzekering der uitvoering en handhaving van de door Ons krachtens deze wet uitgevaardigde voorschriften, hunne rij- of voertuigen onderzoeken en beproeven, en daartoe aan die ambtenaren tot hunne rij- of voertuigen toegang te verschaffen'. Zie Kamerstukken II 1898/99, 148, nr. 2.
30. Wet van 10 februari 1905, Stb. 69.
31. De verplichting het rijbewijs 'te vertonen' is bij invoering van de Wegenverkeerswet 1935 veranderd in 'behoorlijk ter inzage af te geven' om zo een goede inzage te garanderen (Kamerstukken II 1933/34, 484, nr. 3, p. 13).
32. De strafbaarstelling was niet van meet af aan gepland. In de eerste versie ontbrak deze voor de vordering tot onderzoek en medewerking daaraan. Deze vorderingen 'vinden hare sanctie in art. 184 van het Wetboek van Strafrecht', aldus de memorie van toelichting. Opvallend is dat de eerste versie in een andere bepaling de inzagevordering introduceerde, alsmede de verplichting om daaraan te voldoen (toen nog de verplichting het te 'vertonen' van de 'vergunning'). Het niet-voldoen aan deze vorderingen werd zelfstandig strafbaar gesteld als overtreding met enkel een geldboete, zonder verwijzing naar het Wetboek van Strafrecht. Uit de toelichting en het voorlopig verslag kan worden afgeleid dat men tegenover het opzettelijk niet-meewerken aan deze vorderingen eerst milder stond. De toelichting stelde hierover: 'Tusschen het rijden zonder vergunning en het rijden zonder van de vergunning voorzien te zijn, of het niet vertoonen der vergunning is verschil in graad van strafbaarheid, waarom op de laatstgenoemde feiten bij een afzonderlijk artikel een lager strafmaximum wordt

niet het geval indien de regeling in de Wegenverkeerswet 1994 zelf (art. 160 jo. 177 en 178 WVV 1994) een specialis is van art. 184 Sr. Duidelijk is dat geen sprake is van logische specialiteit. Art. 160 WVV 1994 is opgesteld als gebodsbepaling en is daarmee anders van redactie. Zou men al een congruente structuur ontdekken, dan is doorslaggevend dat art. 160 WVV 1994 het bestanddeel 'opzettelijk' ontbeert.²⁶ Voor de vraag of de genoemde specialiteit bestaat, zal daarom eerst worden gekeken naar de wetsgeschiedenis van de verkeersbepalingen.

Wetsgeschiedenis van art. 160 jo. art. 177 en 178 WVV 1994

De wetsgeschiedenis van de Wegenverkeerswet 1994 bevat geen duidelijke verwijzingen naar art. 184 Sr. Dat zou op zichzelf al reden kunnen zijn om specialiteit af te wijzen. De toelichting op de strafbepalingen (thans art. 175 e.v. WVV 1994) is evenwel interessant, omdat daarvan een sterke suggestie uitgaat dat de regeling exclusief is én dat men er goed over heeft nagedacht. Een voorbeeld is de volgende passage:

'In ieder geval zijn wij van oordeel dat bij gelegenheid van het opnieuw opzetten van de wegenverkeerswetgeving in haar totaliteit dient te worden gestreefd naar een uniform, helder en eenvoudig systeem met betrekking tot de sanctiëring. Het (...) systeem voorziet – een enkele hierna te bespreken uitzondering daargelaten [niet art. 160 WVV 1994, kl] – in slechts twee categorieën van sancties.'²⁷

Indien men de vraag over specialiteit alleen op deze wetsgeschiedenis betreft, dan is op zijn minst aanleiding om te twijfelen aan de toepasselijkheid van art. 184 Sr. Maar als men in de tijd verder teruggaat, dan ontstaat een ander beeld. In de periode voorafgaande aan de invoering van de Wegenverkeerswet 1994 zijn verschillende wetgevingsprocessen van betekenis voor onze vraag.²⁸ Het eerste en oudste betreft de in 1898 voorgestelde wet tot 'Verzekering van de veiligheid van het verkeer op de openbare wegen'. Het ging om een voorstel tot invoering van de eerste verkeerswet voor alle wegen, zij het in bescheiden omvang (vijf artikelen). Daarin was de verplichting opgenomen mee te werken aan onderzoek aan het rij- of voertuig en daartoe de ambtenaren toegang te verschaffen (vgl. het huidige art. 160 lid 4 WVV 1994). In de voorgestelde wet was geen sanctiëring opgenomen. Daarover verschaft de memorie van toelichting helderheid: overtreding zal strafbaar zijn 'ingevolge art. 184 van het Wetboek van Strafrecht'.²⁹ Het wetsontwerp werd ingetrokken en in 1903 vervangen door een nieuw voorstel dat uiteindelijk leidde tot de Motor- en Rijwielwet 1905 (MRW).³⁰ In art. 16 MRW 1905 werden naast de vordering tot meewerken aan een voertuigonderzoek tevens de vordering tot stoppen en de inzagevordering geïntroduceerd. Dit artikel luidde:

Art. 16 MRW 1905

1. Op de eerste vordering van de in art. 21 genoemde ambtenaren en beambten is de bestuurder van een motorrijtuig of rijwiel verplicht het rijtuig of rijwiel te doen stilhouden, alsmede, voor zoveel motorrijtuigen betreft de in art. 9 lid 1 sub 2° en 3°, bedoelde nummer- en rijbewijzen, of het in art. 10 bedoelde rijbewijs te vertonen.³¹
2. Op gelijke vordering is de eigenaar, houder of bestuurder van een motorrijtuig of rijwiel verplicht aan genoemde ambtenaren toegang tot het rijtuig of rijwiel te verschaffen, hun bewijs te leveren omtrent de deugdelijkheid van stuurstoestel, remtoestel en geluidssignaal en, voor zoveel motorrijtuigen betreft, hen in te lichten omtrent het gewicht en te gedogen, dat zij gewicht, afmetingen, alsmede nummer en letter of buitenlands kenteken onderzoeken'.

In tegenstelling tot het voorstel uit 1898 werd nu wel een aparte strafbaarstelling opgenomen: 'Overtreding van art. 16 wordt, voor zoveel daartegen niet bij het Wetboek van Strafrecht is voorzien, gestraft met geldboete van ten hoogste vijf en twintig gulden' (art. 18 lid 2 MRW 1905). Het betrof hier een overtreding, geen misdrijf (art. 19 MRW 1905).³² In de memorie van antwoord wordt over de bepalingen het volgende gezegd:

'Geschiedt de weigering om een vordering volgens art. 14 [later art. 16, kl] te voldoen opzettelijk, dan is in de strafbedreiging reeds bij art. 184 Sr. voorzien. Intusschen is ook onopzettelijk strafbaar handelen denkbaar, bijv. wanneer bewijzen niet kunnen worden vertoond, doordat zij zijn achtergebleven bloot tengevolge van misverstand of vergeten. Voor zulke gevallen wordt enkel geldboete bepaald.'³³

De relatie tot art. 184 Sr is hier zonneklaar, zowel in de toelichting als in de wettekst ('voor zoveel daartegen bij het Wetboek van Strafrecht is voorzien'). De overtredingvariant is klaarblijkelijk opgesteld om ook ongewenste doch niet-opzettelijke gevallen te kunnen bestraffen.

In 1924 is de onderhavige bepaling aangepast, onder toevoeging van de bevelen in het verkeersbelang.³⁴ Bij de inwerkingtreding van de Wegenverkeerswet 1935 is de bepaling ondergebracht in art. 33 van die wet.³⁵ Ten slotte is in 1973 de vordering tot meewerken aan het voorlopig onderzoek van uitgedemde lucht in de bepaling gevoegd.³⁶ Voor zover kon worden nagegaan, is in deze wetgevingsprocessen niet gesproken over de verhouding tussen de hier relevante bepaling en art. 184 Sr. Wel is bij laatstgenoemde wijziging gerefereerd aan art. 184 Sr in het kader van de invoering van de verplichting tot meewerken aan de bloedproef (art. 33a WVV 1935). Daarbij werd aan niet-voldoen een betrekkelijk hoge straf verbonden:

'Op te merken is dat het opzettelijk niet voldoen aan een ambtelijk bevel al op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar is en dat de hierop gestelde maximumstraf (3 maanden gevangenisstraf) zelfs gelijk is aan het strafmaximum gesteld op overtreding van arti-

kel 26 W.V.W. (rijden onder invloed, kl). Een afzonderlijke bepaling is desondanks gewenst, niet alleen omdat de strafmaxima van artikel 36, derde lid, hoger zijn, maar vooral om de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen te kunnen opleggen.³⁷⁾

Deze overweging geeft aan dat art. 184 Sr tot zover niet uit de gedachten van de wetgever lijkt te zijn verdwenen.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is voorgesteld de reikwijdte van de Wegenverkeerswet 1935 uit te breiden, om daarmee bij het treffen van verkeersmaatregelen ook rekening te kunnen houden met de effecten die het verkeer op de omgeving uitoefent.³⁸⁾ Tijdens dat wetgevingsproces is tevens voorgesteld de zinsnede 'voor zoveel daartegen bij het Wetboek van Strafrecht niet is voorzien' te schrappen uit verschillende onderdelen van de Wegenverkeerswet 1935, waaronder art. 33. Volgens de minister kon die zinsnede telkens worden gemist 'gezien de ontwikkeling van de jurisprudentie ter zake'. 'Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een verwijzing te corrigeren', aldus de toelichting bij de nota van wijziging.³⁹⁾ Vermoedelijk wordt hier bedoeld op HR 19 juni 1956, NJ 1956/526, waaruit kan worden afgeleid dat de Hoge Raad de zinsnede weinig betekenis toedicht.⁴⁰⁾ Het verwijderen van de zinsnede uit art. 33 WVV 1935, dat in 1989 zijn beslag kreeg⁴¹⁾, lijkt dus niet het gevolg van een inhoudelijke koerswijziging.

Is art. 160 jo. art. 177 en 178 WVV 1994 een specialis van art. 184 Sr?

Als gezegd vormt art. 160 jo. art. 177 en 178 WVV 1994 door zijn redactie geen logische specialis van art. 184 Sr. Voorts kunnen in de wetsgeschiedenis geen concrete aanknopingspunten worden gevonden voor de stelling dat niettemin sprake is van een systematische specialis, zoals kan blijken uit de hiervoor behandelde geschiedenis van de verkeersvorderingen. Uit de oudere wetsgeschiedenis volgt zelfs dat de wetgever een koppeling met art. 184 Sr duidelijk voor ogen stond. Dat neemt natuurlijk niet weg dat de jongere wetgever er anders over kan denken. Maar in de latere herzieningen van de verkeerswetten is in mijn ogen onvoldoende concreet op dit punt ingegaan om het eerdere, heldere standpunt van de wetgever als herzien te beschouwen. In dit verband is vermeldenswaardig dat de wetgever op sommige andere gebieden de toepassing van art. 184 Sr expliciet heeft uitgesloten in de wettekst. Dit is bijvoorbeeld het geval in art. 69 lid 2 Mededingingswet. Hier wilde de wetgever alleen bestuurlijke boetes mogelijk maken 'met het oog op een slagvaardige handhaving van de verboden'.⁴²⁾ Aan de andere kant zou, wat de strekking en systematiek van de onderhavige strafbaarstellingen betreft, erop gewezen kunnen worden dat de Wegenverkeerswet 1994 het handelen in strijd met de daarin vervatte geboden en verboden zelf dekkend lijkt te sanctioneren. De verkeerswet geeft de indruk van een hecht systeem. Bovendien is het

door art. 160 jo. 177 WVV 1994 beschermde rechtsgoed niet wezenlijk anders te noemen dan het rechtsgoed dat wordt beschermd door art. 184 Sr. Beide strafbaarstellingen strekken tot bescherming van het openbaar gezag in de uitvoering van wettelijke voorschriften. Vanzelfsprekend kunnen bij art. 160 jo. 170 WVV 1994 daaraan nog de verkeersbelangen worden toegevoegd.

Gezien echter het belang dat in specialiteitskwes- ties wordt verbonden aan de bedoeling van de wetgever en gezien ook de heldere bedoeling van de verkeerswetgever (bezien over de gehele periode), zou de beslissing om ondanks de wetsgeschiedenis te komen tot het aannemen van specialiteit, in mijn ogen te ver gaan. Bij dit argument, dat tegen het aannemen van specialiteit pleit, kan nog een ander worden gevoegd. Tegenwoordig zijn de meeste vorderingsbevoegdheden die zijn neergelegd in art. 160 WVV 1994 eveneens uit te oefenen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (art. 5:15-5:20 Awb). De Awb-wetgever heeft de weigering om te voldoen aan deze Awb-vorderingen uitdrukkelijk aan art. 184 Sr gekoppeld.⁴³⁾ De wetgever heeft in dit kader zelfs aangegeven de bijzondere bevoegdheden op termijn te willen schrappen (dus ook die in art. 160 WVV 1994 voor zover gedekt door de Awb).⁴⁴⁾

Alles overziend moet tot de slotsom worden gekomen dat de strafbaarstelling van de Wegenverkeerswet 1994 geen specialis vormt ten opzichte van art. 184 Sr. Interessant is dat dit in Noyon-Langemeijer-Remmelink al was voorspeld. Bestudering van de wetsgeschiedenis, zo wordt daar gesteld, zal het vermoeden dikwijls bevestigen dat de wetgever in dit soort gevallen een lichtere variant heeft willen creëren 'zonder dat nochtans art. 184 helemaal zou worden uitgeschakeld'.⁴⁴⁾

Conclusie

Aanleiding voor deze bijdrage was het feit dat de gevolgen van niet-meewerken aan verkeersvorderingen, gegeven krachtens art. 160 WVV 1994, niet goed zijn te voorzien, vooral niet voor de bestuurder zelf. Dit ligt aan zowel de betrokken regelingen als de recente rechtspraak van de feitenrechter over deze regelingen. In die rechtspraak wordt de toepasselijkheid van art. 184 Sr enerzijds aanvaard en anderzijds uitgesloten. Op basis van de wetsgeschiedenis van de verkeerswetten en de overige omstandigheden moet tot de conclusie worden gekomen dat het negeren van (dus opzettelijk niet voldoen aan) de genoemde vorderingen wel degelijk onder het bereik van art. 184 Sr valt.

Op de keper beschouwd kan de burger zich bij de handhaving van art. 160 WVV 1994 geconfronteerd zien met drie mogelijke afdoeningssferen: de administratieve sfeer (de Wahv), de overtredingen-sfeer (art. 177 jo. 178 WVV 1994) en de misdrijven-sfeer (art. 184 Sr). Gezien de grote gevolgen die veroordeling ter zake van een misdrijf voor de veroordeelde kunnen hebben en de geringe gevolgen van een administratieve boete, is het belangrijk dat bij het gebruik van art. 184 Sr in verkeerszaken duidelijk en kenbaar beleid wordt gevoerd. Tegelijk wordt daarmee de algemene toepasselijkheid van art. 184 Sr benadrukt. Voorts lijkt mij dit beleid van

gesteld.' (Kamerstukken II 1902/03, 128, nr. 3, p. 6.) In het voorlopig verslag zei men over deze vorderingen 'dat de maximum-geldboete van honderd gulden, hier gesteld op het rijden zonder dat men de verkregen vergunning bij zich heeft of haar vertoont, veel te hoog is' en 'dat het overbodig moet worden geacht in het artikel naast het niet vertoonen der vergunning of der vergunningen het niet bij zich hebben der vergunningen te vermelden'. Voor dit laatste voert het verslag aan: 'Om welke reden men de vergunning niet vertoont, uit onwil of omdat men haar niet bij zich heeft, kan onverschillig zijn; het strafbaar feit is, dat de vergunning op eerste vordering niet wordt vertoond'. Zie Kamerstukken II 1902/03, 128, nr. 4, p. 18.

33. Kamerstukken II 1903/04, 14, nr. 1, p. 7.
34. De bepaling werd verplaatst naar art. 27 MRW 1924. Verdere wijzigingen worden hier niet behandeld, maar kunnen in het kader van de bevoegdheidsuitoefening relevant zijn. Zie daarover M. Barel, 'De verkeerscontrole vanuit wetshistorisch perspectief', VR 1985, p. 312-315.
35. Wet van 13 september 1935, Stb. 554.
36. Wet van 23 mei 1973, Stb. 282.
37. Kamerstukken II 1968/69, 10 038, nr. 3, p. 10.
38. Kamerstukken II 1979/80, 16 092, nr. 3, p. 1.
39. Kamerstukken II 1979/80, 16 092, nr. 6.
40. Vgl. Noyon/Langemeijer & Remmelink, aant. 9 bij art. 225 Sr (bewerkt door A.J.A. van Dorst; bijgewerkt tot 1 oktober 2008).
41. Wet van 25 mei 1989, Stb. 225 (uitbreiding van de reikwijdte van de Wegenverkeerswet).
42. Kamerstukken II 1995/96, 24 707, nr. 3, p. 94.
43. Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 88 e.v.
44. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 90 en voorts O.J.D.M.L. Jansen, 'Handhavingstoelichting in het verkeersrecht', VR 2003, p. 281-286.

45. Noyon/Langemeijer & Remmelink, aant. 12 bij art. 184 Sr (bewerkt door A.J. Machielse; bijgewerkt tot 9 februari 2009).
46. De Aanwijzing administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Stcrt. 2010, 2962) stelt dat toepassing van het strafrecht op Mulderfeiten in beginsel alleen is bedoeld voor recidivisten (conform de opvatting van de wetgever; zie Kamerstukken II, 2004/05, 29 849, nr. 21). Het uitgangspunt is 'vooral nog dat de feiten die in de bijlage bij de WAHV zijn opgenomen, uitsluitend volgens de administratiefrechtelijke weg worden afgedaan'.
47. Voor de laatste wijziging, zie Stcrt. 2000, 115.

belang met het oog op de bevoegdheid van opsporingsambtenaren om te transigeren en een bestuurlijke boete op te leggen. Door een dergelijke afdoening wordt een vervolging ter zake van art. 184 Sr in beginsel gefrustreerd. Als ik het goed zie, ontbreekt dergelijk beleid. Er is wel beleid op het terrein van de Wet Mulder, maar dat wekt juist de indruk dat een en ander zal worden afgedaan met een bestuurlijke boete.⁴⁶⁾ Ter zake van art. 184 Sr zelf bestaat geen beleid in de vorm van een aanwijzing. Wel is er een richtlijn: de 'Richtlijn voor strafvordering niet voldoen aan ambtelijk bevel'.⁴⁷⁾ Daarin wordt echter voor het onderhavige thema alleen gesproken van de weigering te voldoen aan een stopbevel gegeven in het verkeer, in het kader van de opsporing. Dat is dus beperkt. Door de toevoeging van het opsporingskader is het eveneens wat merkwaardig. Er wordt verwezen naar de Wegenverkeerswet 1994, waaruit blijkt dat inderdaad wordt gedoeld op het stopbevel als omschreven in art. 160 WVV 1994. Dit betreft echter geen opsporingsbevoegdheid, maar een controlebevoegdheid. Daarnaast stelt de Richtlijn: 'Het negeren van een stopteken is vrijwel altijd een poging tot het beletten van de opsporing van een strafbaar feit.' Daarmee lijkt het negeren van stoptekens helemaal niet in de sleutel te worden gezet van het 'niet voldoen aan een ambtelijk bevel', maar in de sleutel van het andere misdrijf in art. 184 Sr – waarover het in deze bijdrage niet hoefde te gaan – namelijk het beletten, belemmeren of verijdelen van een ambtshandeling. Dat is een heel ander type delict waarvoor een eigen richtlijn bestaat. Al met al is de strekking van de 'Richtlijn voor strafvordering niet voldoen aan ambtelijk bevel' in deze context ongewis te noemen en daarmee ook het beleid in zijn geheel, ten aanzien van de toepassing van art. 184 Sr bij verkeersbevelen. Ten slotte kan op het terrein van de wetgever worden opgemerkt dat de praktijk erbij gebaat zou zijn wanneer de wetgever bij de invoering of wijziging van bijzondere strafbaarstellingen van het niet-voldoen aan ambtelijke bevelen, telkens uitdrukkelijk op de relatie met art. 184 Sr zou ingaan. Zonder dergelijke toelichtingen is te voorzien dat de rechtsvraag over toepasselijkheid van art. 184 Sr zich van tijd tot tijd zal herhalen.